Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 30 aprile 2014[1]

Causa C-47/13

Martin Grund
contro
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

[Domanda di pronuncia pregiudiziale del Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Agricoltura — Regime di sostegno diretto — Definizione di "pascolo permanente" — Superficie utilizzata per più di cinque anni per la produzione di erba o di altre piante erbacee da foraggio — Conversione del tipo di piante erbacee da foraggio durante tale periodo»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) (Germania) solleva una questione che potrebbe sembrare sostanzialmente semplice, ma che, in una certa misura, è resa oscura da una normativa complessa e da alcune divergenze tra le versioni linguistiche: se il fatto che un pascolo sia stato successivamente riseminato con diversi tipi di piante erbacee da foraggio costituisca un avvicendamento delle colture o se la superficie debba essere considerata pascolo permanente.

Contesto

2. Prima di definire il contesto normativo, può essere utile delineare il contesto generale nel quale è sorta la controversia oggetto del procedimento principale e alcune delle specifiche questioni che complicano la soluzione di tale controversia.

3. Gli aiuti diretti agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune possono essere condizionati al rispetto di determinate norme al fine di incoraggiare, inter alia, una buona prassi ambientale. Per esempio, può essere fornito sostegno per la conservazione del pascolo, ma lo stesso può essere revocato nel caso in cui il pascolo sia convertito in terreno seminativo. In alcuni casi, tale conversione può essere vietata. Tuttavia, gli agricoltori possono cionondimeno avere interesse a convertire il pascolo in terreno seminativo, laddove possano trarre maggiore profitto da quest'ultimo.

1 — Lingua originale: l'inglese.

4. Il procedimento principale riguarda un agricoltore tedesco, titolare di due campi che sarebbero soggetti a un divieto di conversione in seminativi qualora dovessero essere classificati come pascoli permanenti ai sensi della normativa dell'Unione europea. Egli intende pertanto dimostrare che tali campi non dovevano essere classificati in tal modo alla data di riferimento. A tal fine, lo stesso sostiene che le conversioni tra erba e un miscuglio di trifoglio ed erba nei campi abbiano interrotto la classificazione come pascolo permanente e che, di fatto, costituiscano un avvicendamento delle colture [2]. Le autorità nazionali competenti non concordano con questa tesi.

5. La situazione è in parte complicata dal fatto che, mentre la maggior parte delle versioni linguistiche della normativa dell'Unione utilizza un termine simile a «conversione» a proposito della conversione da pascolo a uso seminativo, la versione tedesca utilizza termini connessi all'aratura e sembra che l'agricoltore non abbia arato il terreno bensì utilizzato un metodo (trasemina che succede alla scarificazione del suolo, a volte conosciuta altresì come intrasemina o semina senza lavorazione del terreno), nel quale la coltura precedente non viene rimossa e il suolo non viene dissodato, ma la superficie viene smossa o irruvidita mediante l'uso di uno scarificatore o di un erpice e, in aggiunta alla coltura esistente, viene seminata una coltura uguale a quest'ultima o un'altra coltura.

6. Un'ulteriore questione minore è il fatto che la normativa dell'Unione è stata recepita in Germania sia a livello nazionale che a livello regionale. Mentre la normativa nazionale contiene un rinvio mobile alla normativa dell'Unione come modificata o come può essere modificata, la normativa regionale contiene un rinvio fisso a una versione della normativa dell'Unione che oggi è stata abrogata e sostituita.

La normativa dell'Unione

7. Sono stati richiamati due successivi regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune: il primo, contenuto nel regolamento n. 1782/2003 del Consiglio [3] e nel regolamento n. 796/2004 della Commissione [4] (in prosieguo: il «primo regime»); il secondo, con efficacia a decorrere dal 1º gennaio 2009, con riguardo alla normativa del Consiglio e dal 1º gennaio 2010 con riguardo alla normativa della Commissione, contenuto nel regolamento n. 73/2009 del Consiglio [5] e nel regolamento n. 1122/2009 della Commissione [6] (in prosieguo: il «secondo regime»). Comunque, per ciò che concerne la presente causa, vi sono poche differenze sostanziali, ammesso che ve ne siano, tra le due serie di disposizioni [7].

2 — L'avvicendamento delle colture è generalmente «una pratica agricola nella quale diverse colture sono coltivate in successione sullo stesso appezzamento di terra per un periodo di tempo in modo da mantenere il suolo fertile e ridurre gli effetti nocivi dei parassiti» («Dictionary of Biology», Elizabeth Martin e Robert Hine, *Oxford University Press*, 2008).

3 — Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270, pag. 1).

4 — Regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui ai regolamenti del Consiglio (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 73/2009, nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio (GU L 141, pag. 18), come modificato.

5 — Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30, pag. 16).

6 — Regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo (GU L 316, pag. 65).

7 — Tutte le differenze testuali sono indicate tra parentesi quadre.

Conservazione di pascoli permanenti

8. Nel primo regime, il preambolo del regolamento n. 1782/2003 conteneva, inter alia, i seguenti considerando:

«(2) Il pagamento integrale degli aiuti diretti dovrebbe essere subordinato al rispetto di norme riguardanti la superficie, la produzione e l'attività agricole. Dette norme dovrebbero essere intese ad incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di requisiti fondamentali in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche e ambientali. Se tali requisiti fondamentali non sono rispettati, gli Stati membri dovrebbero revocare, interamente o parzialmente, gli aiuti diretti (...).

(4) In considerazione dei benefici ambientali del pascolo permanente, è opportuno adottare misure per incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti, onde evitare una riconversione massiccia in seminativi».

9. Tali scopi sono ribaditi e confermati nei considerando 3 e 7 del preambolo del regolamento n. 73/2009 nel secondo regime:

«(3) Il regolamento (CE) n. 1782/2003 ha sancito il principio secondo cui gli agricoltori che non rispettano determinati requisiti in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, ambiente e benessere degli animali sono soggetti a riduzioni dei pagamenti diretti o all'esclusione dal beneficio del sostegno diretto. Questo dispositivo, cosiddetto di "condizionalità", fa parte integrante del sostegno comunitario nell'ambito dei pagamenti diretti e dovrebbe pertanto essere mantenuto (...).

(7) Il regolamento (CE) n. 1782/2003 ha riconosciuto i benefici ambientali del pascolo permanente. Le misure previste in tale regolamento sono intese ad incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti e a cautelarsi da una loro riconversione massiccia in seminativi».

10. Per quanto concerne le disposizioni sostanziali, l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003 imponeva ad ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti di rispettare in particolare le «buone condizioni agronomiche e ambientali» previste dall'articolo 5. Nel secondo regime, tale requisito veniva ribadito nell'articolo 4, paragrafo 1, che si riferisce alla condizione di cui all'articolo 6, del regolamento n. 73/2009.

11. La condizione di cui trattasi è indicata nel primo comma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003 e dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009, che impongono agli Stati membri di «provvedere affinché le terre investite a pascolo permanente alla data prevista per le domande di aiuto per superficie per il 2003 siano mantenute a pascolo permanente». Il secondo comma di ciascuna disposizione consente a uno Stato membro di derogare al primo comma in circostanze debitamente giustificate, «purché si adoperi per evitare ogni riduzione significativa della sua superficie totale a pascolo permanente».

12. Passando dalla normativa del Consiglio alle specifiche norme di attuazione della Commissione, nel primo regime l'articolo 3 del regolamento n. 796/2004 indicava gli obblighi degli Stati membri in ordine al mantenimento delle superfici investite a pascolo permanente, come previsto dall'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003. In particolare, l'articolo 3, paragrafo 1, imponeva agli Stati membri di provvedere affinché fosse mantenuta la quota di superficie investita a pascolo permanente rispetto alla superficie agricola totale, a livello nazionale o regionale, mentre l'articolo 3, paragrafo 2, imponeva loro di adoperarsi affinché tale quota non si riducesse a detrimento della superficie investita a pascolo permanente in misura superiore al 10% rispetto alla quota di riferimento per il 2003. Nel secondo regime, i medesimi obblighi e requisiti sono esposti nell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1122/2009.

13. Le disposizioni pertinenti dell'articolo 4 sono praticamente identiche nel regolamento n. 796/2004 e nel regolamento n. 1122/2009. L'articolo è intitolato «Mantenimento della superficie investita a pascolo permanente a livello individuale» e contiene i seguenti paragrafi:

«1. Ove si constati che la proporzione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del presente regolamento tende a diminuire, lo Stato membro interessato impone, a livello nazionale o regionale, agli agricoltori che presentano domanda di aiuto nel quadro dei regimi di pagamento diretto elencati nell'allegato I [del regolamento n. 1782/2003 o del regolamento n. 73/2009, a seconda del caso] l'obbligo di non convertire ad altri usi [8] superfici investite a pascolo permanente senza previa autorizzazione.

(...)

2. Ove si constati l'impossibilità di adempiere all'obbligo di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente regolamento, oltre a quanto disposto al paragrafo 1 del presente articolo, lo Stato membro interessato impone, a livello nazionale o regionale, agli agricoltori che presentano domanda di aiuto nel quadro dei regimi di pagamento diretto elencati nell'allegato I [del regolamento n. 1782/2003 o del regolamento n. 73/2009, a seconda del caso], l'obbligo di riconvertire in pascolo permanente [9] alcune superfici adibite ad altri usi, per gli agricoltori che dispongono di superfici già convertite [10] in passato dal pascolo permanente ad altri usi.

(...)».

Definizioni

La normativa sul sostegno diretto

14. La definizione di «pascolo permanente» è essenzialmente uguale nel primo e nel secondo regime. Essa è contenuta nell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 e nell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009[11], al quale rinvia l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1122/2009. La definizione di base è «terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più».

15. Il regolamento n. 239/2005[12] ha aggiunto l'articolo 2, paragrafo 2bis al regolamento n. 796/2004, che definisce «erba e altre piante erbacee da foraggio» come «tutte le piante erbacee tradizionalmente presenti nei pascoli naturali o normalmente comprese nei miscugli di sementi per pascoli e prati nello Stato membro (a prescindere dal fatto che siano utilizzati per il pascolo degli animali o meno)». La medesima formulazione era inclusa nell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009[13].

8 — Nel regolamento n. 796/2004, a differenza di altre versioni, la versione tedesca di questa disposizione utilizza il verbo «umbrechen», che significa dissodare (il suolo) e quindi arare o lavorare (per la prima volta). Nel regolamento n. 1122/2009, il verbo utilizzato è «umwidmen» (letteralmente, «ridedicare»). Laddove la versione inglese utilizza il semplice verbo «convertire», diverse altre versioni linguistiche si riferiscono specificatamente alla conversione «ad altri usi».

9 — In tedesco, in entrambi i regolamenti, la frase «riconvertire in pascolo permanente delle superfici adibite ad altri usi» è resa come «Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen» (letteralmente, «riseminare le superfici a pascolo permanente»).

10 — La versione tedesca nuovamente utilizza il verbo «umbrechen» in entrambi i regolamenti.

11 — Regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento n. 73/2009 (GU L 316, pag. 1).

12 — Regolamento (CE) n. 239/2005 della Commissione, dell'11 febbraio 2005, che modifica e rettifica il regolamento (CE) n. 796/2004 (GU L 42, pag. 3).

13 — Gli Stati membri erano altresì autorizzati ad includere le colture elencate nell'allegato IX del regolamento n. 1782/2003 o nell'allegato I del regolamento n. 1120/2009, a seconda del caso. Tali allegati contengono i medesimi elenchi di un certo numero di tipi di cereali, semi oleosi, colture proteiche, lino e canapa, che potrebbero non essere normalmente considerati pascolo. In udienza, era stato tuttavia dichiarato che la Germania non si è avvalsa della possibilità di includere tali colture.

16. Inoltre, nel secondo regime, l'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 1120/2009 stabilisce che «superfici prative» significa «i terreni utilizzati per la produzione di erba (seminata o naturale); ai fini dell'articolo 49 del regolamento (CE) n. 73/2009 le superfici prative includono i pascoli permanenti». L'articolo 2, lettera b) definisce «colture permanenti» come «colture fuori avvicendamento, con esclusione dei pascoli permanenti, che occupano il terreno per almeno cinque annate e forniscono raccolti ripetuti (...)».

Indagini sulla struttura delle aziende agricole

17. Altre definizioni che possono (o meno) essere pertinenti si rinvengono nell'allegato I della decisione 2000/115 [14] e nell'allegato II del regolamento n. 1200/2009 [15], che ha sostituito la decisione 2000/115 a decorrere dal 4 gennaio 2010. Ancora una volta, le definizioni sono essenzialmente uguali in entrambi i casi. Una differenza tra le due misure è che l'allegato I della decisione 2000/115 contiene «definizioni» e «note esplicative» mentre, come indica il suo titolo, l'allegato II del regolamento n. 1200/2009 elenca solo «definizioni» – includendo quelle che nel primo vengono descritte come «note esplicative».

18. I «seminativi» sono definiti nella sezione D dell'allegato I della decisione 2000/115 e nel punto II.2.01 dell'allegato II del regolamento n. 1200/2009 come terreni «lavorati (arati o coltivati) regolarmente che entrano generalmente nell'avvicendamento». Il primo chiariva poi che «un sistema di avvicendamento delle colture significa che le colture su un determinato appezzamento succedono ad altre colture secondo un piano predefinito», mentre il secondo definisce l'avvicendamento delle colture come «l'alternare le colture annuali su un determinato appezzamento secondo un ordine o una sequenza predefiniti, in modo che le stesse specie vegetali non siano coltivate ininterrottamente sullo stesso appezzamento». Entrambi proseguono: «Di norma l'avvicendamento delle colture è annuale, ma può anche essere pluriennale. Per distinguere i seminativi dalle coltivazioni permanenti o dai prati e pascoli permanenti si utilizza una soglia di cinque anni. Questo significa che, se un appezzamento è utilizzato per la stessa coltura per cinque anni o più, senza che la coltura precedente venga eliminata e ne venga introdotta una nuova, non è considerato seminativo».

19. Il punto D.18, lettera a), dell'allegato I della decisione 2000/115 definiva «erbai temporanei» come «graminacee da pascolo, fieno o insilamento, incluse come parte di una normale rotazione delle colture che occupano il terreno per un periodo di almeno un'annata agraria e inferiore a 5 anni. Le sementi sono graminacee pure o in miscuglio. Le superfici vengono dissodate mediante aratura o altre tecniche di lavorazione oppure le piante vengono distrutte con altri mezzi, ad esempio erbicidi, prima che la superficie venga seminata di nuovo». Lo stesso chiariva che «sono compresi i miscugli in cui prevalgono le graminacee e altre colture foraggiere (di norma leguminose), utilizzati per pascolo, raccolti verdi o come fieno secco», con esclusione di «coltivazioni erbacee annuali (che durano meno di un'annata agraria)».

20. La sezione F definiva «prati permanenti e pascoli» come «superfici destinate permanentemente (per cinque anni o più) a colture erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee), non incluse nell'avvicendamento delle colture dell'azienda», spiegando che «esse possono essere utilizzate per pascolare o falciare per l'insilamento o la fienagione».

14 — Decisione 2000/115/CE della Commissione, del 24 novembre 1999, relativa alle definizioni delle caratteristiche, all'elenco dei prodotti agricoli, alle eccezioni alle definizioni e alle regioni e circoscrizioni per la realizzazione delle indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole (GU L 38, pag. 1), come modificata dal regolamento (CE) n. 1444/2002 della Commissione, del 24 luglio 2002 (GU L 216, pag. 1).

15 — Regolamento (CE) n. 1200/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini sulla struttura delle aziende agricole e all'indagine sui metodi di produzione agricola, per quanto riguarda i coefficienti di conversione in unità di bestiame e le definizioni delle caratteristiche (GU L 329, pag. 1).

21. I punti II.2.01.09.01 e II.2.03 dell'allegato II del regolamento n. 1200/2009 definiscono rispettivamente «erbai temporanei» e «prati permanenti» in modo essenzialmente uguale ai loro corrispettivi nell'allegato I della decisione 2000/115. Tuttavia, l'esclusione di «coltivazioni erbacee annuali (che durano meno di un'annata agraria)» dagli «erbai temporanei» non è ripetuta e la «produzione di energia rinnovabile» viene aggiunta ai possibili usi dei «prati permanenti».

La normativa tedesca

22. La Federal Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (legge sulla condizionalità inerente ai regimi di sostegno diretto) del 21 luglio 2004 dà attuazione al regolamento n. 1782/2003 e alle misure adottate per la sua applicazione, con particolare riguardo alla conservazione del pascolo permanente nelle aziende agricole che presentano domanda di pagamenti diretti. Essa contiene un rinvio mobile alle versioni della normativa dell'Unione applicabili in ogni dato momento ed è stata adeguata ai testi modificati nel 2009. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della legge in esame, i Länder devono farsi carico di impedire che la quota di pascoli permanenti subisca eccessive diminuzioni. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, punto 1, essi sono autorizzati a vietare o limitare l'aratura [16] del pascolo laddove la quota di pascoli permanenti si sia ridotta di più del 5%.

23. Su tale base, il Land Schleswig-Holstein ha adottato il Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (in prosieguo: il «regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti») il 13 maggio 2008. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento qualora si stabilisca, sulla base delle domande uniche per il pagamento unico per azienda, che la quota di pascoli permanenti si è ridotta in misura superiore al 5%, l'autorità competente deve a tal fine rendere una dichiarazione pubblica. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, dopo la pubblicazione di tale dichiarazione, gli agricoltori che presentano domanda di sostegno diretto non possono arare [17] pascoli permanenti, come definiti nell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004, per tutto il periodo in cui percepiscono il sostegno diretto. Tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 2, consente all'autorità competente di autorizzare detta aratura in deroga all'articolo 2, paragrafo 1. A differenza della legge federale, il regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti rinvia solo e specificatamente al regolamento n. 796/2004 piuttosto che alla normativa dell'Unione applicabile alla data in questione e, a quanto pare, non è stato aggiornato a seguito dell'introduzione del secondo regime.

24. Il 23 giugno 2008, l'autorità competente ha dichiarato che la quota di pascolo permanente aveva subito una riduzione superiore al 5% nello Schleswig-Holstein; il divieto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti si applicherebbe pertanto a partire dal giorno seguente.

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

25. Secondo quanto esposto nella decisione di rinvio, il sig. Grund è agricoltore nello Schleswig-Holstein e presenta annualmente domande di sovvenzioni agricole. Nelle sue domande ha indicato che, a partire dagli anni 1998 e 1999, aveva coltivato graminacee (Ackergras) in due campi (Hohenkamp e Herrbusch). Nel 2005 aveva sparso un miscuglio di trifoglio ed erba (Kleegras) su entrambi i campi mediante trasemina successiva a scarificazione [18] e, dal 2005 al 2008, li aveva denunciati come superfici coltivate con un miscuglio di trifoglio ed erba. Nel 2009 entrambi i campi

16 — Il verbo utilizzato è «umbrechen», che corrisponde, nella versione tedesca del regolamento n. 796/2004, a «convertire (ad altri usi)» o al suo equivalente nelle altre lingue.

17 — Il verbo utilizzato è nuovamente «umbrechen».

18 — Il giudice del rinvio utilizza il verbo «einschlitzen».

venivano nuovamente coltivati a graminacee. Nel 2010 l'Hohenkamp veniva dato in affitto e da allora è stato oggetto di una domanda di sovvenzioni come prato da falciatura. Dal 2010 è stato coltivato silo mais nell'Herrbusch, a seguito di un'autorizzazione in cambio della quale si è dovuta destinare un'altra superficie a pascolo permanente [19].

26. Con lettera del 9 gennaio 2009, il Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (ufficio regionale per l'agricoltura, l'ambiente e le aree rurali del Land Schleswig-Holstein; in prosieguo: il «Landesamt») comunicava al sig. Grund di aver riclassificato i campi come pascoli permanenti poiché essi erano stati utilizzati ininterrottamente come pascoli dal 1998 al 2008. Nel contempo, lo stesso osservava che il divieto di cui al regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti si applicava a tali campi.

27. Il sig. Grund contestava tale riclassificazione (apparentemente perché egli potrebbe affittare l'Hohenkamp a un canone superiore come seminativo), facendo valere soprattutto che la superficie non era pascolo permanente. La superficie coltivata a graminacee non sarebbe pascolo permanente, poiché dopo uno o due anni di utilizzo essa verrebbe arata [20]. Il pascolo permanente sarebbe una superficie seminata in modo duraturo con la stessa erba. Il particolare valore ecologico associato a questo fatto non sarebbe riconosciuto a una superficie seminata a graminacee. In ogni caso, una conversione da miscuglio di trifoglio ed erba a graminacee o viceversa costituirebbe un avvicendamento delle colture che osta alla creazione di pascolo permanente e pone termine a un utilizzo attuale come pascolo permanente.

28. Il Landesamt sosteneva che una superficie seminata a graminacee, periodicamente arata, potrebbe essere equiparata al pascolo permanente naturale. Il fattore decisivo sarebbe che lo stesso tipo di coltura sia coltivata senza interruzione; in caso contrario subentrerebbe un avvicendamento delle colture. Tuttavia, poiché le graminacee sono state coltivate ininterrottamente su entrambe le superfici per un periodo di cinque anni, esse costituirebbero pascoli permanenti malgrado la successiva semina del miscuglio di trifoglio ed erba.

29. Il ricorso del sig. Grund veniva respinto in primo grado per il motivo che, poiché egli aveva coltivato graminacee per almeno cinque anni in entrambi i campi fino al 2003 o al 2004, essi costituivano pascoli permanenti. Tale status, una volta acquisito, si perdeva in ragione di un avvicendamento delle colture di diverse piante erbacee da foraggio. Il ricorso in appello del sig. Grund avverso tale decisione veniva respinto per il motivo che, indipendentemente da cosa succeda quando vi sia una conversione da erba o da altre piante erbacee da foraggio ad altre coltivazioni di seminativi, una conversione da erba ad altro tipo di piante erbacee da foraggio non pregiudica le caratteristiche dei pascoli permanenti esistenti.

30. Il ricorso per motivi di diritto del sig. Grund è ora pendente dinanzi al giudice del rinvio, che chiede di rispondere alla seguente questione pregiudiziale:

«Se una superficie agricola debba essere considerata pascolo permanente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del [regolamento n. 796/2004] allorché viene utilizzata alla data attuale e per almeno cinque anni per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, ma durante tale periodo la superficie è stata arata e al posto della precedente pianta erbacea da foraggio (nella presente fattispecie un miscuglio di trifoglio ed erba) viene seminata un'altra pianta erbacea da foraggio (nella presente fattispecie graminacee), o se tali fattispecie costituiscano un avvicendamento delle colture che osta alla creazione di pascoli permanenti».

19 — V. articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1782/2003 e articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009, citati al precedente paragrafo 11.

20 — Il giudice del rinvio utilizza qui il verbo «umbrechen».

31. Il sig. Grund, il Landesamt, il governo tedesco e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte ed esposto osservazioni orali all'udienza del 6 febbraio 2014.

La normativa dell'Unione applicabile

32. La Commissione osserva che, ratione temporis, è applicabile il secondo regime di sostegno diretto e non il primo, posto che lo status dei due campi in questione deve essere determinato con riferimento rispettivamente al 2010 e al 2011. Il Landesamt ritiene che, poiché il regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti rinvia al regolamento n. 796/2004, le disposizioni da interpretare siano quelle del primo regime. Il sig. Grund accetta il rinvio al regolamento n. 796/2004, tuttavia rileva che la primazia del diritto dell'Unione deve significare che il secondo regime è direttamente applicabile. Il governo tedesco ritiene che la questione sia irrilevante, poiché le definizioni sono sostanzialmente identiche ai sensi di entrambi i regimi.

33. Mi sembra evidente che, se nel procedimento nazionale lo status dei campi deve essere determinato rispettivamente con riferimento al 2010 e al 2011, è la normativa dell'Unione vigente a quell'epoca – segnatamente quella del secondo regime – che deve essere interpretata ed applicata. Il fatto che il regolamento sulla conservazione dei pascoli permanenti continui a rinviare al regolamento n. 796/2004 non ha alcuna rilevanza. La normativa nazionale non può prorogare la validità o gli effetti della normativa dell'Unione direttamente applicabile che sia stata abrogata e sostituita.

34. Tuttavia, emerge dalla decisione di rinvio che il procedimento principale riguarda in primo luogo un'impugnazione proposta avverso una decisione adottata il 9 gennaio 2009. In quel momento, la normativa contenente il secondo regime non era ancora stata adottata, sebbene il regolamento n. 73/2009, entrato in vigore il 1º febbraio 2009, sia divenuto applicabile dal 1º gennaio 2009[21] (i regolamenti n. 1120/2009 e n. 1122/2009 sono entrati in vigore solo il 1º gennaio 2010). In tali circostanze, se il punto in questione è la validità di una decisione adottata il 9 gennaio 2009, è evidente che deve essere interpretata ed applicata la normativa del primo regime. Tuttavia, la decisione in ordine alla data effettiva rispetto ad ogni campo è una questione di diritto processuale nazionale, in ordine alla quale la Corte non è competente a decidere.

35. Fortunatamente, come rilevato dal governo tedesco e dalla Commissione, non vi è alcuna differenza sostanziale tra le due serie di normative dell'Unione laddove riguardano la questione sottoposta, per cui non sembra sorgere alcun effettivo problema di divergenza interpretativa. Spetterà quindi al giudice del rinvio stabilire, nell'ambito del procedimento dinanzi ad esso pendente, quali specifici regolamenti dell'Unione siano pertinenti.

Questioni accessorie

36. Il Landesamt solleva due questioni che non sono menzionate nella decisione di rinvio e che esso auspica che la Corte tenga in considerazione. In primo luogo, sebbene sia stato accertato che la conversione da graminacee al miscuglio di trifoglio ed erba nel 2005 è avvenuta mediante trasemina successiva a scarificazione, non è stato stabilito se la riconversione a graminacee nel 2009 non fosse semplicemente il risultato di una naturale contrazione della proporzione di trifoglio. In secondo luogo, vi è un'ulteriore questione tra le parti del procedimento principale, segnatamente se lo status di pascolo permanente non fosse stato già acquisito tra il 1998 o il 1999 e il 2004; il sig. Grund sostiene, mediante una finzione giuridica, che ciò che rileva è la sua dichiarazione del 2003 secondo la quale i campi erano seminativi[22], mentre il Landesamt ritiene che rilevi solo il loro utilizzo effettivo come pascolo.

21 — Articolo 149 del regolamento n. 73/2009.

22 — L'articolo 3, paragrafo 4, lettera a) sia del regolamento n. 796/2004 che del regolamento n. 1122/2009 recita che «la superficie investita a pascolo permanente è quella dichiarata dagli agricoltori nel 2003».

37. Non ritengo che la Corte debba esaminare nella presente causa se la classificazione dei campi debba basarsi sull'utilizzo effettivo o, mediante una «finzione giuridica», sulla dichiarazione del 2003. Si tratta di una problematica estranea alla questione sottoposta e in ordine alla quale non è stata addotta alcuna argomentazione. Inoltre, emerge dalle osservazioni del Landesamt che la questione è stata sollevata dinanzi ai giudici di grado inferiore ma non è oggetto del ricorso attualmente pendente dinanzi al giudice del rinvio. Qualora, successivamente alla decisione della Corte nella presente causa ed alle conseguenti decisioni adottate nel procedimento nazionale, tale questione debba essere ancora risolta, il giudice nazionale competente potrà sottoporre, se del caso, una nuova questione pregiudiziale.

38. Tuttavia, la questione se il pascolo possa convertirsi naturalmente da un miscuglio di trifoglio ed erba a sola erba può rilevare quando si stabilisce cosa costituisca avvicendamento delle colture in contrapposizione alla conservazione del pascolo permanente.

Nel merito

39. Il sig. Grund e il governo tedesco suggeriscono di rispondere alla questione sottoposta nel senso che nelle circostanze descritte vi è un avvicendamento delle colture e la superficie non deve essere classificata come pascolo permanente, mentre il Landesamt e la Commissione propongono la soluzione contraria. Illustrerò gli argomenti contrapposti prima di valutare la questione.

Argomenti a favore della perdita dello status di pascolo permanente

40. Il sig. Grund osserva che, nel regolamento n. 796/2004, il «pascolo permanente» è definito in contrapposizione ai «seminativi» soggetti ad «avvicendamento delle colture», un termine non definito nella normativa sul sostegno diretto. Tuttavia, a fini amministrativi e agricoli, viene utilizzata la definizione di avvicendamento delle colture contenuta nella decisione 2000/115. Essa implica colture alternate, se non annualmente, almeno più di una volta ogni cinque anni. In tale contesto, il trifoglio e il loglio, per esempio, sono colture differenti. La copertura di erba non ha bisogno di essere distrutta – la definizione non prevede l'aratura e può includere la trasemina. La definizione di erbai temporanei di cui al punto II.2.01.09.01 dell'allegato II del regolamento n. 1200/2009 chiarisce che un'alternanza di miscugli di erba costituisce un avvicendamento delle colture.

41. Al contrario, l'articolo 4 del regolamento n. 796/2004 implica che un pascolo permanente è quello in cui lo stesso tipo di piante erbacee da foraggio è stato mantenuto per almeno cinque anni e che ogni conversione ad altro tipo interrompe il periodo di cinque anni. Lo scopo è di natura ecologica. L'aratura del pascolo rilascia quantità di carbonio e azoto che aumentano con la durata del periodo in cui la superficie è rimasta a riposo. Solamente ove lo stesso strato di erba sia rimasto a riposo per più di cinque anni si hanno benefici ambientali, in particolare la biodiversità, abbastanza importanti da meritare una tutela.

42. Il governo tedesco osserva che, affinché i campi in esame siano classificati come pascoli permanenti, devono essere soddisfatte due condizioni nel periodo di cinque anni che precede la data in questione: devono essere coltivate erba o altre piante erbacee da foraggio e non deve esservi stato un avvicendamento delle colture. È pacifico che la prima condizione sia soddisfatta; la questione è se vi sia stato un avvicendamento delle colture nel periodo in questione.

43. L'«avvicendamento delle colture» non è definito nella normativa sul sostegno diretto, tuttavia possono essere trasposte le definizioni negli allegati della decisione 2000/115 o del regolamento n. 1200/2009. Entrambe le serie di misure si basano sulla medesima nozione di pascolo permanente, pertanto anche la nozione di avvicendamento delle colture dovrebbe essere la stessa; sarebbe irragionevole definire l'avvicendamento delle colture in modo diverso nei due contesti, senza alcuna giustificazione oggettiva, e non ve ne è alcuna.

44. L'avvicendamento delle colture comporta la distruzione della vecchia coltura e la semina di una nuova, a intervalli non superiori a cinque anni. La sostituzione di graminacee con un miscuglio di trifoglio ed erba si qualifica come un avvicendamento delle colture, posto che il trifoglio è tradizionalmente usato nell'avvicendamento delle colture per arricchire il terreno di azoto. Non vi è nulla nel diritto dell'Unione che suggerisca che l'alternanza tra diverse colture erbacee da foraggio non costituisca un avvicendamento delle colture. I riferimenti alla conversione tra pascolo permanente e altri usi non riguardano l'alternanza tra diversi tipi di erba o di colture erbacee da foraggio; lo scopo della normativa sul sostegno diretto (articoli 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003 e 6, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009) è di mantenere la superficie investita a pascolo piuttosto che di utilizzarla come seminativo, entrambe intese come nozioni ampie (la normativa sulle statistiche agricole esclude gli erbai *temporanei* dai prati permanenti e li include quindi nei seminativi). Lo scopo è espressamente ambientale sia nel regolamento n. 1782/2003 che nel regolamento n. 73/2009; i benefici di natura ecologica del pascolo (biodiversità, elevato contenuto di humus, aumento della fissazione di CO_2) si ottengono solamente dopo cinque anni in assenza di aratura e semina di altra coltura. Il procedimento principale riguarda una situazione nella quale le colture (graminacee e miscuglio di trifoglio ed erba) erano alternate ad intervalli inferiori a cinque anni. Vi era pertanto un avvicendamento delle colture e la classificazione come pascolo permanente è esclusa.

Argomenti a favore della conservazione dello status di pascolo permanente

45. Il Landesamt ritiene in primo luogo che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 l'aratura non comporta la fine dell'uso di una superficie come pascolo se è seguita da un uso ulteriore come pascolo. Tale disposizione non si riferisce al lavoro svolto sulla superficie ma all'uso al quale essa è adibita. L'articolo 4, paragrafo 1 di detto regolamento (e, più chiaramente, nella versione tedesca, del regolamento n. 1122/2009) fa riferimento alla conversione ad altri usi. L'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento n. 796/2004 lo conferma, facendo riferimento (nella versione tedesca) alla superficie arata da adibirsi ad altri usi. La definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, conferma altresì, facendo riferimento alla coltivazione di piante erbacee da foraggio, che il pascolo permanente non ha bisogno di essere utilizzato per pastura, ma può anche essere raccolto, una procedura che, da un punto di vista ecologico, non è più benefica dell'aratura.

46. In secondo luogo, il fatto che vi sia una conversione nel *tipo di uso* come pascolo non interrompe il periodo di *uso* come pascolo. L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 contrappone la «coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio» all'«avvicendamento delle colture». Pertanto, se è coltivata erba *o* altre piante erbacee da foraggio (anche in alternanza), non vi è un avvicendamento delle colture. L'articolo 4, paragrafo 2, contrappone inoltre le «superfici investite a pascolo permanente» (in cui è coltivata erba o altre piante erbacee da foraggio) alle «superfici adibite ad altri usi» (segnatamente, qualsiasi uso diverso dalla coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio) e (nella versione tedesca) fa riferimento all'attività di risemina ove la superficie adibita ad altri usi sia riconvertita in pascolo permanente – un riferimento che può solamente significare che la superficie non è stata seminata ad erba o ad altre piante erbacee da foraggio (l'idea di riconversione incide nello stesso modo nelle altre versioni linguistiche). Per contro, due usi successivi come pascolo permanente devono essere considerati a tal fine come uso continuativo. Con riferimento alla spiegazione concernente l'«avvicendamento delle colture» di cui al punto 2.01 dell'allegato II del

regolamento n. 1200/2009 (o al punto D.II dell'allegato I della decisione 2000/115), che riguarda solamente le indagini dell'Unione sulla struttura delle aziende agricole e che non ha alcuna rilevanza ai fini dell'obbligo di conservare il pascolo permanente; in ogni caso, essa non precisa se «coltura» significhi una coltura specifica o una categoria di colture.

47. Infine, il Landesamt sostiene che, anche se si ritenesse che una conversione a una diversa pianta erbacea da foraggio interrompa il periodo di cinque anni per l'acquisizione dello status di pascolo permanente, essa non dovrebbe essere considerata idonea a porre fine a tale status, una volta acquisito.

48. La Commissione riconosce che sia le graminacee che il miscuglio di trifoglio ed erba seminati nella superficie in esame costituiscono «erba o altre piante erbacee da foraggio». La questione è se l'alternanza tra le due costituisca un «avvicendamento delle colture». Questi termini non sono definiti nella normativa pertinente, pertanto, conformemente a una giurisprudenza costante, essi devono essere interpretati con riferimento al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo in considerazione, al contempo, il contesto in cui essi sono utilizzati e gli scopi della normativa di cui essi fanno parte.

49. Come osservato dal giudice del rinvio, il senso abituale del termine «avvicendamento delle colture» nel linguaggio corrente implica una conversione da una coltura a un'altra e si potrebbe ritenere che esso comprenda la conversione in esame nel procedimento principale.

50. Tuttavia, il contesto sistematico nel quale il termine è utilizzato tende ad indicare che l'«avvicendamento delle colture» non comprende una siffatta conversione. La definizione di «pascolo permanente» di cui all'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009 comprende tutti i tipi di erba e di piante erbacee da foraggio, pertanto una conversione da un tipo ad un altro non pregiudica una classificazione come pascolo permanente. L'articolo 2, lettera b), indica che il «pascolo permanente» è una sottocategoria di «colture permanenti» che, tuttavia, non deve essere ulteriormente suddivisa, come confermato dalla nozione di mantenimento del pascolo permanente di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1122/2009, segnatamente evitando una conversione ad un tipo di coltura diversa dal pascolo permanente. Altre versioni linguistiche sono più chiare di quella tedesca a tal proposito. Non può dedursi dall'uso del sostantivo «Umbruch» o dal verbo «umbrechen» che la sola aratura (senza una conversione ad un altro tipo di coltura) interrompa la continuità del pascolo permanente.

51. Lo scopo di conservare il pascolo permanente si fonda su ricerche scientifiche che dimostrano che il pascolo permanente ha in genere un effetto positivo sulla riduzione di emissioni di gas a effetto serra, sulla prevenzione dell'erosione del suolo e sul mantenimento della biodiversità. L'effetto rimane uguale quando una superficie di pascolo permanente è convertita da un tipo di erba o di piante erbacee da foraggio ad un altro. La conversione in esame nel procedimento principale pertanto non incide sul mantenimento della classificazione come pascolo permanente.

Analisi

52. La definizione di pascolo permanente nella normativa sul sostegno diretto, ossia «terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee) e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più» [23] contiene due condizioni. Mentre «erba e altre piante erbacee da foraggio» sono definite (insieme, come una categoria) [24], altre (categorie di) colture non sono definite in questo modo. Non vi è neppure una definizione in detta normativa del termine «avvicendamento delle colture». L'assenza di una definizione di «avvicendamento delle colture» significa – come dimostrano ampiamente le

23 — Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 e articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1120/2009.

24 — V., supra, paragrafo 10; v. altresì paragrafo 11 relativamente a «prato» e «colture permanenti».

osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte – che è possibile analizzare la definizione di «pascolo permanente» in vari modi. Occorre chiedersi se ciò che conta sia l'uso al quale la superficie è adibita: coltivazione di «erba o di altre coperture erbacee» piuttosto che (altre) colture [25]; oppure se ciò che conta sia ciò che viene realizzato sulla superficie — ossia, le tecniche ivi applicate. Occorre chiedersi inoltre se le graminacee (Ackergras) e un miscuglio di trifoglio ed erba (Kleegras) debbano essere considerati come la stessa coltura (poiché entrambi rientrano nella definizione di «erba e altre piante erbacee da foraggio» [26]) o se essi siano colture differenti, per cui una conversione da un tipo all'altro costituisce un avvicendamento delle colture.

53. Un'ulteriore domanda potrebbe essere se l'ordine nel quale le due condizioni sono elencate nel regolamento abbia alcuna rilevanza. Se così fosse, ci si chiederebbe in primo luogo se questa superficie è attualmente adibita alla coltivazione di «erba o altre piante erbacee da foraggio». Se la risposta a tale domanda fosse affermativa, si continuerebbe chiedendosi se sia quello il suo uso attuale perché si sta lavorando la terra mediante un sistema di avvicendamento delle colture – per cui detta coltura attuale sarà sostituita (ci si chiede da cosa, se da una coltura che appartiene alla stessa categoria o da una coltura differente) – oppure se l'«erba o altre piante erbacee da foraggio» vi sono state coltivate per più di cinque anni. In quest'ultimo caso, la superficie è un pascolo permanente.

54. A questo punto, è importante sottolineare l'assenza di prova peritale dinanzi alla Corte in ordine (a) alla finalità e alle caratteristiche essenziali dell'avvicendamento delle colture secondo il punto di vista degli agronomi e (b) al fatto se una conversione tra erba e altre piante erbacee da foraggio risponderebbe a tale finalità o caratteristiche. Per tale motivo, mi ritengo incapace di basare l'analisi che segue sulla presunzione (in quanto non si tratterebbe di nulla più che questo) che il legislatore «debba aver voluto intendere» «erba o altre piante erbacee da foraggio» in contrapposizione ad «altre colture», cosicché una conversione all'interno della prima categoria non potrebbe mai essere ritenuta un avvicendamento delle colture.

55. Pertanto, prendo le mosse dall'idea che, affinché una superficie sia classificata come pascolo permanente, due condizioni devono essere soddisfatte: la superficie deve essere stata adibita alla coltivazione di «erba o altre piante erbacee da foraggio» per almeno cinque anni *e* essa non deve essere stata compresa nell'avvicendamento delle colture dell'azienda durante lo stesso periodo. Queste condizioni sono cumulative: se solo una di esse è soddisfatta, la superficie non può essere classificata come pascolo permanente; inoltre, se entrambe le condizioni sono soddisfatte, essa deve essere classificata come tale.

56. Se le due condizioni sono cumulative, deve essere logicamente possibile che solo una condizione sia soddisfatta e non l'altra. In mancanza di termini chiari che specifichino che l'«erba e le altre piante erbacee da foraggio» debbano essere trattate come una nozione unica allo scopo di decidere se vi sia stato o meno un avvicendamento delle colture, deve pertanto essere possibile che vi sia un avvicendamento delle colture mentre l'erba o le altre piante erbacee da foraggio sono mantenute.

25 — Un avvicendamento delle colture di tipo primitivo veniva praticato già nel medioevo. Di solito, esso poteva basarsi su un avvicendamento a strisce triennale durante il quale (per esempio) il grano veniva seminato, succeduto dall'orzo, e la superficie non veniva poi coltivata per un anno per lasciarla a riposo. Il merito per l'uso diffuso del «moderno» avvicendamento delle colture è generalmente attribuito a Charles Townshend, secondo Visconte Townshend (1674–1738), che introdusse nel Norfolk una nuova forma di avvicendamento di quattro colture che era stata già sperimentata dagli agricoltori nella regione di Waasland dei Paesi Bassi. Townshend aggiunse la rapa e il trifoglio alle colture tradizionali di grano e orzo (da qui il suo soprannome, «Rapa Townshend») e prescrisse che l'avvicendamento dovrebbe comprendere quattro singoli campi piuttosto che strisce strette. L'avvicendamento ha eliminato la necessità che le superfici rimangano incolte (e quindi improduttive) per recuperare la propria fertilità, poiché i noduli di trifoglio (a volte per questo motivo conosciuti come «concime verde») «fissano» l'azoto nel suolo e restituiscono in tal modo ciò che le altre colture, come il grano e l'orzo, assorbono. L'innovazione di Townshend venne ampiamente copiata e apportò un importante contributo alla rivoluzione agricola che precedette la rivoluzione industriale.

26 — Incluse, se del caso, le altre colture elencate nell'allegato IX del regolamento n. 1782/2003 e nell'allegato I del regolamento n. 1120/2009 (v., supra, nota 13).

57. Di conseguenza, non basta dire, come hanno sostenuto il Landesamt e la Commissione, in particolare in udienza, che ciò che conta quando si stabilisce se una superficie abbia perso lo status di «pascolo permanente», sia semplicemente se vi sia stata una conversione dal suo uso adibito alla coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio ad altri usi, in particolare seminativi. Questa è una possibilità, tuttavia un'altra dev'essere che vi sia un avvicendamento delle colture all'interno della categoria di erba o di altre piante erbacee da foraggio.

58. Nel procedimento principale, emerge che, per almeno i cinque anni che precedono la data di riferimento per ogni campo, entrambi i campi erano coltivati con uno o con un altro tipo di erba o di piante erbacee da foraggio. La questione è quindi se la modalità con la quale il tipo in esame è stato convertito durante tale periodo costituisse un avvicendamento delle colture.

59. Da un lato, mi sembra evidente che una conversione da un miscuglio di trifoglio ed erba a sola erba come risultato di una naturale contrazione della proporzione di trifoglio [27] non rientrerebbe in nessuna definizione di avvicendamento delle colture, vuoi inteso nel linguaggio corrente vuoi nell'uso agricolo, o come indicato nella sezione D dell'allegato I della decisione 2000/115 o nel punto II.2.01 dell'allegato II del regolamento n. 1200/2009.

60. Dall'altro lato, deve ritenersi che l'avvicendamento delle colture all'interno della categoria di «erba o altre piante erbacee da foraggio» avvenga presumibilmente quando la superficie è arata, con rimozione delle colture precedenti e risemina di un tipo differente di erba o di piante erbacee da foraggio (che è lo scenario ipotizzato nella questione sottoposta dal giudice del rinvio) altrimenti un siffatto avvicendamento delle colture non potrebbe mai avvenire.

61. In base all'ultimo scenario, sembra pertanto difficile rispondere alla questione sottoposta se non affermando che nelle circostanze descritte vi è un avvicendamento delle colture e la superficie non può essere classificata come pascolo permanente.

62. Tuttavia, lo scenario ipotizzato nella questione effettivamente sottoposta (aratura con rimozione della coltura precedente e risemina con un tipo diverso di erba o di piante erbacee da foraggio) non sembra essere esattamente lo stesso di quello descritto nei fatti della decisione di rinvio (scarificazione e trasemina con un tipo parzialmente diverso di piante erbacee da foraggio). La differenza tra i due scenari potrebbe essere dovuta al fatto che il giudice nazionale, nel formulare la sua questione, ha utilizzato il linguaggio della normativa nella versione tedesca, che fa riferimento specificatamente all'aratura, laddove le altre versioni linguistiche utilizzano un termine che significa conversione.

63. Pertanto, per dare una risposta più completa, potrebbe essere auspicabile considerare conversioni meno radicali dell'aratura e della risemina con un tipo differente, ma più radicali della naturale contrazione o dell'aumento di una specie di piante erbacee da foraggio all'interno di un miscuglio: per esempio (a) aratura e risemina con lo stesso tipo di erba o di piante erbacee da foraggio oppure (b) scarificazione e trasemina con un tipo parzialmente diverso di erba o di piante erbacee da foraggio.

64. Concordo con la Commissione che (in assenza della definizione necessaria) i termini «avvicendamento delle colture» vadano interpretati conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte [28]. Tale approccio sembra ancora più necessario alla luce della variazione linguistica nelle altre parti della normativa, laddove un termine il cui significato generale è «convertire l'uso di» è utilizzato nella maggior parte, se non in tutte, le altre versioni linguistiche, mentre la versione tedesca utilizza un verbo che significa «dissodare» la superficie o il suolo, apparentemente con l'implicazione di una prima, o quantomeno approfondita aratura.

27 — V. supra, paragrafi 36 e 38.

28 — V., ad esempio, sentenza Partena (C-137/11, EU:C:2012:593, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

65. Guardando al significato del termine «avvicendamento delle colture» nel linguaggio ordinario, ritengo improbabile che uno dei miei esempi (a) e (b) di cui al precedente paragrafo 63 venga considerato da un profano o da un agricoltore come riconducibile al predetto termine. Con riguardo all'esempio (a), l'avvicendamento delle colture comporta necessariamente una certa conversione di coltura, spesso per mantenere un equilibrio nel suolo. Con la risemina con la stessa coltura ciò non avviene. Con riguardo all'esempio (b) la trasemina (di solito dopo la scarificazione) è comunemente utilizzata per rinnovare una superficie di erba esistente (almeno al di fuori dell'agricoltura, come per i prati o i campi sportivi) piuttosto che per la conversione a un nuovo tipo di erba. Qui, sembra che vi sia stata solamente una conversione parziale a un nuovo tipo di coltura (da un miscuglio di trifoglio ed erba a graminacee).

66. La considerazione del contesto nel quale il termine «avvicendamento delle colture» è utilizzato nella normativa pertinente, dal mio punto di vista, dovrebbe essere limitato in primo luogo alla medesima normativa sul sostegno diretto. La normativa sulle statistiche agricole ha uno scopo distinto, pertanto non si può presumere (contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco) che il termine abbia esattamente lo stesso significato in entrambi i contesti. Tuttavia, se un'interpretazione alla luce del contesto e dello scopo della normativa sul sostegno diretto dovesse condurre allo stesso significato di quello della normativa sulle statistiche, quest'ultima fornirebbe un certo supporto.

67. Per quanto riguarda la normativa sul sostegno diretto, i criteri relativi al «contesto» e agli «scopi» sono strettamente correlati.

68. Lo scopo dichiarato delle disposizioni in esame è quello di incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti per cautelarsi da una loro riconversione massiccia in seminativi, in vista delle positive ripercussioni ambientali del pascolo permanente [29].

69. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni convengono che il prato è benefico per l'ambiente, tuttavia il sig. Grund e il governo tedesco ritengono che il beneficio è ottenuto solo quando l'erba o le altre piante erbacee da foraggio sono lasciate a riposo per cinque anni o più, mentre la Commissione sostiene che gli effetti rimangono positivi anche quando lo specifico tipo di copertura è convertito durante il periodo. Poiché questa è una questione di fatto sulla quale sono state avanzate opinioni discordanti, ma in ordine alla quale né la Corte né il giudice del rinvio sono competenti a decidere [30], non sembra possibile fondare l'interpretazione richiesta se non sulle due proposizioni secondo le quali il mantenimento della superficie coltivata a erba o ad altre piante erbacee da foraggio è di per sé benefico per l'ambiente e il beneficio aumenta proporzionalmente al periodo di tempo durante il quale essa viene mantenuta in tale stato, specialmente ove la copertura venga lasciata a riposo.

70. La normativa sul sostegno diretto cerca di raggiungere lo scopo di conservare il pascolo permanente interrompendo i pagamenti agli agricoltori che non conservano l'attuale pascolo permanente come tale. I preamboli dei regolamenti del Consiglio pertinenti confermano [31] il principio secondo il quale gli agricoltori che non rispettano determinati requisiti in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, ambiente e benessere degli animali sono soggetti a riduzioni o all'esclusione dal sostegno diretto – un sistema di condizionalità che forma parte integrante del sostegno dell'Unione nell'ambito dei pagamenti diretti. Ciò è sancito, per quanto riguarda la conservazione del pascolo permanente, dall'articolo 4, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 2.

29 — V., supra, paragrafi 8 e 9.

30 — Il Bundesverwaltungsgericht dichiara espressamente di essere vincolato dagli accertamenti di fatto eseguiti dalla corte d'appello e di non poter eseguire propri accertamenti.

31 — V., supra, paragrafi 8 e 9.

71. Tuttavia, nella sua decisione di rinvio, il Bundesverwaltungsgericht dichiara che il sig. Grund ha interesse a ottenere una dichiarazione che il campo Hohenkamp non è un pascolo permanente perché può affittarlo a un canone più elevato come seminativo.

72. Un siffatto risultato osterebbe agli scopi delle norme in esame. Mi sembra dunque che, per rimanere coerenti con lo scopo di tali norme, la nozione di conversione da pascolo permanente a superficie adibita ad altri usi (mediante avvicendamento delle colture) dovrebbe essere interpretata in una maniera che non agevoli una siffatta conversione.

73. Non appena la conversione sia avvenuta, non vi è più nessun «freno» che contribuisca a conservare il pascolo permanente, e qualsiasi incentivo per la riconversione a pascolo permanente può essere minimo o inesistente qualora il canone per i seminativi sia molto più elevato. Lo scopo, bisogna ricordare, è quello di conservare il pascolo *permanente*, non quello di convertire a propria discrezione tra pascolo e seminativo – e sembra essere pacifico che l'auspicato effetto positivo sull'ambiente sia rafforzato quanto più a lungo la superficie è mantenuta a pascolo.

74. Al riguardo, in udienza è stato chiarito che la scarificazione e la trasemina erano in linea di principio maggiormente vantaggiose per l'ambiente rispetto all'aratura e alla risemina. Di norma, entrambe sono eseguite in autunno, ma la scarificazione e la trasemina lasciano in gran parte in sede la coltura precedente, cosicché il campo rimane verde durante l'inverno e la copertura si rinnova in primavera, mentre l'aratura e la risemina lasciano la superficie scoperta durante l'inverno. Conseguentemente, mi sembra che la tecnica utilizzata abbia una certa rilevanza nella specie, diversamente da quanto sostenuto da molte parti.

75. Nel caso in cui, come sembra essere avvenuto nel procedimento principale, la trasemina comporti una conversione parziale del tipo di piante erbacee da foraggio (tra graminacee e un miscuglio di trifoglio ed erba), a mio avviso tale circostanza non può essere valutata diversamente dal caso in cui, per esempio, vi sia una contrazione naturale della quota di un tipo in un miscuglio [32]. Una siffatta situazione è verosimilmente benefica per l'ambiente poiché, com'è stato chiarito in udienza, può evitare l'uso di fertilizzanti.

76. Giungo pertanto alla conclusione che, ai fini dei regolamenti, sussiste avvicendamento delle colture ove la superficie agricola adibita alla coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio sia arata, rimuovendo tale coltura, e riseminata con una coltura differente vuoi della medesima categoria o di una categoria differente [33]. Tuttavia, non sussiste avvicendamento delle colture ove la coltura precedente non sia rimossa mediante aratura della superficie ma sia modificata parzialmente mediante trasemina.

77. Preciso, inoltre, che una siffatta opinione è invero supportata più che infirmata dalla normativa sulle statistiche agricole, che esclude l'avvicendamento delle colture se un appezzamento è utilizzato per la stessa coltura per cinque anni o più, «senza nel frattempo rimuovere la coltura precedente e piantarne una nuova», ma considera che esso abbia luogo ove «le superfici vengano dissodate mediante aratura o altre tecniche di lavorazione oppure le piante vengano distrutte con altri mezzi, ad esempio erbicidi, prima di essere seminate o piantate di nuovo» [34].

32 — V., supra, paragrafi 36, 38 e 59.

33 — È possibile che il legislatore intendesse operare la distinzione da me esposta nel precedente paragrafo 54. Tuttavia, il testo del regolamento non lo precisa espressamente e, in assenza di prova peritale, non sono sufficientemente convinta da suggerire alla Corte di interpretarlo in questo modo, proponendo di inserire la nuova coltura seminata in una categoria *differente*.

34 — V., supra, paragrafi da 18 a 21.

Conclusione

78. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione posta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) nel seguente modo:

Ai fini sia del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, sia del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo, ove la superficie agricola venga adibita per almeno cinque anni alla coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio e, durante detto periodo, la superficie sia stata arata, rimuovendo la coltura precedente, e riseminata con un tipo diverso di piante erbacee da foraggio, allora sussiste un avvicendamento delle colture che osta alla classificazione come pascolo permanente. Ove, invece, la coltura precedente non sia rimossa mediante aratura della superficie ma sia parzialmente modificata mediante trasemina, allora non sussiste avvicendamento delle colture e la superficie deve essere classificata come pascolo permanente.